

RECENZE A ANOTACE

ŞAGUNA, Dan Drosu. Drept financiar public

Editia 6, Bucuresti: Editura C. H. Beck, 2017, 430 s. ISBN 978-606-18-0651-5.

Richard Bartes*

Kniha Dana Drosu Saguny, profesora práva Právnické fakulty v Bukurešti, „**Drept financiar public**“ (tj. česky „Veřejné finanční právo“) z ledna roku 2017, navazuje na soubor jeho publikací, ve kterých se vždy zabýval problematikou veřejných financí, a to jak na úrovni územních samosprávných celků, tak i na úrovni národní, resp. nadnárodní. Profesor Saguna při své tvorbě konstantně vychází z francouzské školy veřejných financí. Tato skutečnost je již na první pohled zřejmá z názvu jeho nové publikace, která v překladu nenesé název „Finanční právo“, nýbrž ale „Veřejné finanční právo“, které jako disciplína pedagogická i vědecká je přednášeno na francouzských vysokých školách. Osobně s takto koncipovaným názvem jeho publikace souhlasím, neboť tento řádně reflektuje francouzské pojetí veřejných financí, resp. systematiku francouzského finančního práva. Nakonec francouzští autoři publikací finančněprávní tematiky svá díla standardně nazývají jako *Droit financier public*, která je třeba striktně odlišovat od publikací *Droit fiscal*, což současně činí i prof. Saguna.¹

Předmětná publikace seznamuje čtenáře nejen s aktuálním pojetím veřejných financí, jakož i finančního práva z pohledu teoretického (a to současně za reflexe příslušného historického kontextu), ale také s praktickým využitím, resp. ilustrací tohoto využití finančněprávních institutů nejen v Rumunsku, ale také i v Evropské unii. Publikace proto představuje propojení teoretických východisek současných veřejných financí, resp. finančního práva a jejich aplikace do veřejné finanční činnosti státu (především v podmínkách Rumunska) a uceleně tak prezentuje dnešní aplikační podobu veřejných financí a finančního práva.

Kniha se skládá z celkem deseti kapitol, které jsou, dle mého názoru, nejenom logicky uspořádány, ale taktéž jsou, vzhledem ke svému obsahu, pojaty interdisciplinárně

* Mgr. Richard Bartes, doktorand, Katedra finančního práva a národního hospodářství, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Financial Law and National Economy, Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic / E-mail: 391896@mail.muni.cz / ORCID: 0000-0001-5176-2978

¹ Srov. např. SAGUNA, D. *Drept fiscal*. Editia 2, Bucuresti: Editura C. H. Beck, 2017, 422 s. ISBN 978-606-18-0688-1.

(byť stále v mezích francouzského pojetí veřejných financí), čímž předmětná problematika je obohacena o cenný komplexní přístup.

V úvodní kapitole autor seznamuje čtenáře s definicí finančního práva a poukazuje na nezastupitelnou úlohu veřejných financí, coby zcela kardinálního elementu podílejícího se na ekonomickém a sociálním rozvoji společnosti. V rámci této kapitoly se prof. Saguna zabývá vztahem finančního a berního práva. Dle prof. Saguny je berní právo pouze částí finančního práva, která operuje s veřejnými příjmy, jež jsou zastoupeny především daněmi. Veřejné příjmy pak považuje za kapitolu finančního práva, která má jako objekt své regulace nejenom daně, ale také příspěvky na sociální zabezpečení, příspěvky do zvláštních mimorozpočtových fondů, státní půjčky, státní příjmy z využití vlastního majetku, příjmy z kapitálového majetku atd. Berní právo má tudíž za cíl regulovat pouze malou část kapitoly finančního práva. S tímto pojetím prof. Saguny se osobně ztotožňuji, třebaže jsme v současné době svědky stále více rozšířených názorů (ba dokonce často i konstatování faktu), že berní právo je samostatným právním odvětvím veřejného práva a nikoliv subsystemem finančního práva, a je tudíž umístěno vedle, resp. na úrovni práva finančního. S těmito novými názorovými trendy nesouhlasím a mám za to, že je nutné na finanční a berní právo nahlížet jako na koherentní systém, což také i prokázala řada krizí v oblasti veřejných financí, jakož i krizí souvisejících s peněžními vztahy, které si vyžádaly komplexní přístup k řešení problémů spojených s veřejnou finanční činností státu. Proto také francouzská právní teorie neakceptuje nezávislost berního práva, které chápe spíše jako nedílnou součást veřejných financí, jež patří do veřejného práva.

Druhá kapitola je pojata především teoreticky, kdy autor nejprve ilustruje historickou genezi pojmu „veřejné finance“ (a to za současné reflexe latinského i francouzského jazyka) a následně přináší komparaci pojetí veřejných financí dle tradičního dělení, kdy jsou zmíněny:

- klasické veřejné finance;
- moderní veřejné finance;
- současné veřejné finance.

Druhá kapitola je taktéž přínosná z hlediska historicko-nacionálního úhlu pohledu, neboť zpravuje o významných milnících rumunských veřejných financí, a to od 17. století až po současnost. Domnívám se, že historický kontext spojený s problematikou veřejných financí je v publikacích tohoto zaměření spíše málo vídaným nadstandardem, a proto tato přidaná hodnota činí dané dílo ještě více atraktivním.

Třetí kapitola reflektujíc rumunskou ústavu pojednává o stěžejních orgánech veřejné moci, které zastávají nenahraditelnou úlohu v rumunských veřejných financích. Vyjma tradičně nezastupitelných státních orgánů jako jsou ministerstvo financí, parlament či vláda, je možné se v rumunských podmínkách setkat s takovými orgány jako jsou Generální ředitelství proti daňovým podvodům (orgán odpovědný za zajištění prevence,

odhalování a boje proti daňovým únikům a podvodům), Účetní dvůr v Rumunsku (nejvyšší kontrolní instituce, která zcela nezávisle a v souladu s ústavou a ustanoveními příslušných zákonů vykonává svou činnost spočívající v zajištění kontroly nad tvorbou, správou a využívání finančních prostředků státu a veřejného sektoru) nebo tzv. Státní pokladna (v rumunských podmínkách jde o finanční instituci bankovního typu představující jednotný a integrovaný systém, prostřednictvím kterého stát zajišťuje správu a hrazení provozu veřejných fondů, včetně veřejného dluhu a dalších státních operací v souladu s platnými právními předpisy).

Ve čtvrté kapitole se autor zaměřuje na stěžejní subsystém finančního práva, a to sice na rozpočtové právo. Zmíněné pododvětví fiskální části finančního práva považují mezi ostatními za nejdůležitější, neboť jde o soubor právních norem regulujících chování subjektů finančněprávních vztahů v oblasti veřejné finanční činnosti. Vzhledem k důležitosti objektu veřejných financí, tj. samotné peněžní mase, je nutné, aby bylo nakládání s veřejnými prostředky efektivní a současně i transparentní. To je také důvod, proč ve francouzském pojetí veřejných financí se např. vedle rozpočtového, bilančního a berního práva setkáváme s tzv. veřejným účetnictvím. Francouzský model veřejného účetnictví díky své specifické koncepci (tj. model účetnictví postavený na aktuální bázi a současně převzatý ze soukromého sektoru aplikovaný na sektor veřejný) je skvělým instrumentem, který náležitě doplňuje francouzské rozpočtové, popř. bilanční právo. Zmíněné specifikum francouzského modelu veřejných financí tj. veřejné účetnictví primárně slouží jako finanční výkaznictví, tzn. jeho stěžejním úkolem je informovat daňové poplatníky o způsobu nakládání s veřejnými prostředky. Protože však veřejné účetnictví jakožto soubor právních norem upravujících finanční a účetní strukturu veřejných subjektů není v Rumunsku zavedeno, nevěnuje se mu ani předmětná publikace.

Místo toho v publikaci prof. Saguny, resp. v její čtvrté kapitole po úvodním vymezení rozpočtového práva jako subsystému práva finančního a s tím souvisejících dalších kardinálních pojmů je pozornost věnována genezi a dalšímu vývoji rumunského rozpočtového práva, které lze hodnotit jako poměrně pestré. V Rumunsku, stejně jako ve Francii, se rozpočtové právo mající téměř dnešní podobu zrodilo během 19. století. Dle prof. Saguny prvotní inspirací pro budoucí rumunské rozpočtové právo byl kodex příjmů a výdajů v tehdejší Moldavsku v druhé polovině 17. století, který byl na konci 17. století přejat v Rumunsku za vlády Constantina Brancoveanu. Ač se jednalo o relativně propracovaný systém, tak se v praxi příliš neosvědčil. To se však změnilo s vládou Vody N. Mavrocordata, který v r. 1712 představil zákon, který již představoval ucelený výpis účtů příjmů a výdajů rumunského státu. První rumunská ústava, která vznikla o více než sto padesát let později (1864), již hovořila o výdajích a příjmech rozpočtu, které byly výkonnou mocí připraveny pro následující rok a byly schválené voleným shromážděním. Čtvrtá kapitola vyjma historického kontextu dále cílí na současné pojetí rozpočtového práva v Rumunsku, kdy příkladně ilustruje právní povahu rumunského státního

rozpočtu či jeho skladbu. Čtvrtá kapitola je ukončena pojednáním o rozpočtu Evropské unie a o politice soudržnosti Evropské unie v letech 2014–2020.

Pátá kapitola svým obsahem z části navazuje na kapitolu čtvrtou, neboť tato se zabývá rozpočtovým právem procesním. Z mého pohledu je možné pouze kvitovat diferenciaci procesní části rozpočtového práva od části obecné a zvláštní tím způsobem, jakým je pojata právě v předmětné publikaci. Z pochopitelných důvodů totiž není možné zaměňovat proces, resp. stádia sestavování budoucích finančních plánů a například podstatu fiskálního decentralismu. Zmíněná diferenciacie jednak legitimně koresponduje s finančněprávní teorií (příčemž v této části finanční doktríny zásadně nelze spatřit nuance mezi francouzskou a rumunskou doktrínou), ale přirozeně také reflektuje potřeby praxe. V této kapitole je tak vylíčen kompletní proces sestavování státního rozpočtu, jakož i rozpočtů rumunských územních samosprávných celků. Čtenář je tudíž komplexně seznámen nejen s průběhem rozpočtových procesů v Rumunsku, ale také se zásadami sestavování veřejných rozpočtů, jakož i s průběžnou a konečnou kontrolou plnění veřejných rozpočtů.

Pokud jde o kapitolu šestou a sedmou knihy prof. Saguny, pak tyto jsou svým obsahem nedílnou součástí většiny, nebo snad každé publikace věnující se komplexně veřejným financím. Zatímco v šesté kapitole je pojednáno o veřejných příjmech a jejich klasifikaci (příčemž z obsahového hlediska jde o nejširší kapitolu v předmětné publikaci), tak sedmá kapitola naopak obsahuje deskripci veřejných výdajů. Sedmá kapitola, vyjma charakteristiky veřejných výdajů, obsahuje pojednání o jejich roli ve veřejných financích, jejich klasifikaci a strukturu. Na kapitole věnující se veřejným výdajům pak zejména oceňuji, že tato obsahuje autorovu vlastní definici pojmu „veřejné výdaje“. Ač jsou veřejné výdaje elementární součástí veřejných financí, jejich definici není možné nalézt jak v legálním rámci žádné z evropských zemí, tak často ani v odborné literatuře. Odborná literatura většinou přináší pouze charakteristiku, klasifikaci, funkci, efektivnost a teorie zdůvodňující růst veřejných výdajů. Málokterá z publikací však obsahuje vlastní definici veřejných výdajů, což považuji za markantní nedostatek.

Osmá kapitola rozebírá problematiku finanční kontroly, a to jak na státní úrovni, tak na úrovních územních samosprávných celků. Pozornost je věnována teoretickým východiskům, ze kterých vychází finanční kontrola v Rumunsku, jakož i jednotlivým druhům finanční kontroly. Prof. Saguna zde zpracoval opravdu fundovanou analýzu prakticky celé oblasti finanční kontroly v Rumunsku, kterou dále doplnil o podkapitolu věnující se Evropskému účetnímu dvoru, coby nezávislému externímu auditoru Evropské unie. Z mého úhlu pohledu by stálo za úvahu již uvedené dále doplnit o komparaci systému finanční kontroly v Rumunsku a ve Francii. Domnívám se, že by na základě provedené komparace bylo prokázáno jednak hned několik společných instrumentů či institucí sloužících ke kontrole, jako je např. existence Účetního dvora v obou zemích, ale především by autor mohl upozornit na velmi obdobný systém finanční kontroly hospodaření

územních samosprávných celků v uvedených státech, a tudíž zdůraznit jemné nuance a vybrat ty z nich, které by mohly nejlépe inspirovat rumunské zákonodárce, jak zefektivnit finanční kontrolu rumunských územních samosprávných celků.

Předposlední, tedy devátá kapitola je věnována právní odpovědnosti v oblasti finančního práva. Po obligátním vymezení pojmu, role a funkce právní odpovědnosti ve finančním právu je precizována trestněprávní odpovědnost v oblasti veřejných financí, a to s ohledem na rumunskou klasifikaci trestných činů v této oblasti (tj. trestné činy spáchané v souvislosti s realizací veřejných výdajů; trestné činy spáchané v souvislosti s veřejným dluhem územních samosprávných celků; trestné činy spáchané osobami mající odpovědnost za správu veřejného majetku nebo nakládání s veřejnými prostředky a trestné činy v oblasti správy sociálního zabezpečení). Následně je popisována správněprávní odpovědnost v oblasti veřejných financí, a to včetně kategorizace druhů příslušných deliktů (např. přestupky spáchané v souvislosti s realizací veřejných výdajů; přestupky spáchané v souvislosti se správou veřejných příjmů, majetkem státu či územně samosprávných celků; přestupky spáchané v souvislosti s veřejným dluhem; přestupky v účetních záležitostech; přestupky v oblasti sociálního pojištění). Devátou kapitolu lze tudíž díky „rozmanitosti“ konstrukce druhů deliktů či přímo jednotlivých skutkových podstat trestných činů, přestupků, resp. správněprávních deliktů v oblasti veřejných financí upravených rumunským právním řádem, považovat za značně přínosnou z hlediska finančního práva trestního, jakožto dalšího subsystému finančního práva, a to jak z pohledu vědeckého, resp. pedagogického, tak i z pohledu praktického. Pokud jde o možné doplnění této kapitoly, dle mého názoru by mohla být v jejím úvodu věnována pozornost odlišení, resp. přesněji řečeno kategorizaci právní a společenské odpovědnosti, a to včetně uvedení příslušných příkladů či skutkových situací k těmto se vážícím. Právní odpovědnost je totiž pouze jedním z druhů společenské odpovědnosti, která dále zahrnuje např. odpovědnost morální nebo odpovědnost politickou. Vzájemné vymezení by v dané publikaci bylo zajímavější z toho důvodu, že ve francouzském konceptu veřejného účetnictví, které je nedílnou součástí francouzského systému veřejných financí a ze kterého navíc sám autor recenzované publikace dlouhodobě vychází, je zavedena vyjma finanční odpovědnosti také osobní odpovědnost veřejných účetních. Právě příklad osobní a finanční odpovědnosti veřejného účetního by mohl posloužit jako úvodní exemplární příklad a východisko pro další teoretickou, ale taktéž praktickou část zasvěcenou (nejenom právní) odpovědnosti v oblasti veřejných financí.

Závěrečná, desátá kapitola je svým pojetím pomyslnou třešničkou na dortu pro náročného čtenáře. Ve svém úvodu uvádí samotnou genezi myšlenky unifikované Evropy, včetně tzv. Schumanova plánu a jeho další realizace, jež vyústila v založení Evropského společenství uhlí a oceli. To vše je metodou historické deskripce doplněno o následný vývoj ekonomicko-právních aspektů nově vznikající Evropy. V této souvislosti je uvedena komparace mezi na jedné straně tzv. *negativní integrací*, kterou se má na mysli odstraňování

překážek za účelem strukturální regulace a liberalizace hospodářství v Evropě a na straně druhé tzv. *pozitivní integrací*, kterou se rozumí vytvoření rovných podmínek pro fungování a rozvoj hospodářského trhu, což je proces složitější než negativní integrace, neboť tento zahrnuje náročnější formy státní intervence a harmonizace vládních, resp. veřejných politik. Obdobně precizně je zpracována analýza základů a dalšího vývoje evropské společné měny – eura, a to od elementárních aspektů jako jsou zásady monetární politiky Evropské unie či přední orgány participující na monetární politice EU přes význam a vliv Maastrichtské smlouvy v oblasti jednotné společné měny až po reálné účinky eura na světovou ekonomiku. Jednotlivé analýzy jsou doplněny o přehledné grafy a statistiky. Závěr této kapitoly je pak věnován vyhlídkám Eurozóny ve světové ekonomice, kdy prof. Saguna nenabízí pouze ilustraci možných scénářů, ale představuje také svou vizi o tripolárním měnovém pojetí světa (dle regionů Severní Amerika – Asie – Evropa).

Právě tento závěr koresponduje s jeho pedagogickým posláním profesora vysoké školy, neboť svému čtenáři předkládá do jisté míry otevřenou otázku dalšího možného vývoje Eurozóny. Tímto nás prof. Saguna vybízí k zamyšlení se v oblastech, které dříve nebo později budou muset být řešeny a které se dotýkají nás všech. Uvedenou část knihy lze označit jako „nadčasovou“ a není nepravděpodobné, že její plné pochopení širší (a možná dokonce i odbornou) veřejností přinese až budoucí vývoj. Toto autorovo poselství týkající se nového směřování Eurozóny spolu s jeho prací v oblasti finančního práva a veřejných financí zařazuje prof. Sagunu mezi vůdčí evropské osobnosti v oblasti finančního práva a veřejných financí. Na jeho publikaci lze vidět ruku zkušeného autora i pedagoga. Publikaci prof. Saguny lze bezesporu hodnotit pro obor finančního práva, resp. oblast veřejných financí jako vysoce přínosnou, neboť postihuje značně širokou oblast dané problematiky, kterou zpracovává detailně, kvalitně a především také pochopitelně. Je možno pouze přivítat, že prof. Saguna na rozdíl od jeho francouzských kolegů, profesorů práva v oblasti veřejných financí píše své texty vždy zcela srozumitelně, tj. například bez použití metafor (které jsou velmi typické pro francouzské akademické texty) a dalších „zdobných“ slovíček dodávajících francouzským textům tradiční noblesu. Právě díky čtivosti textu je navíc možné tuto publikaci doporučit nejenom odborné veřejnosti, ale také jako zdroj informací, resp. příručku pro studenty vysokých škol právního i ekonomického zaměření.